

Das Zusammenspiel von Sozialversicherungen und Sozialhilfe im System der sozialen Sicherheit: Probleme und Lösungsansätze

Die wirtschaftliche Prosperität kann Mängel im System der sozialen Sicherheit verdeckt halten, die in Krisenzeiten um so deutlicher in den Vordergrund rücken. Ein solcher Mangel liegt etwa im ungenügenden Zusammenspiel der beiden Hauptinstrumente der sozialen Sicherheit – Sozialversicherungen und Sozialhilfe –, das im Einzelfall durchaus den sozialen Schutz zu untergraben vermag. Neben einem grundrechtlichen Anspruch auf Sozialhilfe erscheint insbesondere ein eidgenössisches Sozialhilfe-Rahmengesetz als tauglicher Lösungsansatz, um für einen fließenderen Übergang zwischen dem sozialversicherungs- und dem sozialhilferechtlichen Leistungssystem zu sorgen.

VON PASCAL COULLERY, DR. IUR., WISSENSCHAFTLICHER BERATER FÜR SOZIALVERSICHERUNGSFRAGEN VON BUNDESRÄTIN DREIFUSS*

* Bis Februar 1994 stellvertretender Chef der Sektion Gesundheits-Ökonomie im BSV

1. Entstehung und Entwicklung der sozialen Sicherheit in der Schweiz¹

Die Gründung des schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848 fällt in eine für die soziale Sicherheit bedeutungsvolle Zeit des wirtschaftlichen Umbruchs: Die zunehmende Industrialisierung leitet insbesondere in der zweiten Hälfte des 19. Jahr-

hunderts eine Massenwanderung von Arbeitskräften in städtische Ballungszentren ein, die zu einer schweren Krise des traditionellen, auf der sozialen Verantwortung von Familie und Gemeinde beruhenden Unterstützungssystems führt. Zur Überwindung dieser Krise wird, wie im Ausland auch in der Schweiz, die Forderung nach neuen Formen sozialer Sicherheit – so zunächst nach staatlicher Arbeiterversicherung – erhoben, die 1890 mit der Gutheissung einer Bundeskompetenz zur Einführung der Kranken- und Unfallversicherung ein erstes Mal erfüllt werden sollte. Dieses vor rund hundert Jahren ansatzweise eingeführte Sozialversicherungssystem wird insbesondere nach der krisengeschüttelten Zeit des Zweiten Weltkrieges weiterentwickelt und verfeinert, indem schrittweise alle bedeutenden sozialen Risiken – wie Alter, Invalidität, Tod, Arbeitslosigkeit – durch eigene Versicherungssysteme abgedeckt werden, welche die Sozialhilfe wohl nicht zu ersetzen vermögen, aber als primäre Form staatlicher sozialer Sicherung ablösen und auf (subsidiäre) Leistungen

beim Eintritt sozialer Restrisiken beschränken. Dieser wachsende Bedeutungsverlust der Sozialhilfe bleibt bis heute spürbar und zeigt sich nicht zuletzt im Desinteresse – ja in der Geringschätzung² – des eidgenössischen Verfassungs- und Gesetzgebers, der das Minimalziel der sozialen Sicherheit – die Garantie eines sozialen (d.h. an den zivilisatorischen, sozialen und kulturellen Errungenschaften orientierten) Existenzminimums – möglichst³ ohne Legiferierung im Bereich der Sozialhilfe zu erreichen versucht – ein Desinteresse, welches bis heute ein echtes Zusammenspiel der beiden Hauptinstrumente der Sozialen Sicherheit – Sozialversicherung und Sozialhilfe – weitgehend verhindert hat.

2. Problemherde im Zusammenspiel von Sozialversicherungen und Sozialhilfe

Das heutige Zusammenspiel der unterschiedlichen Prinzipien folgenden Leistungssysteme der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe (vgl. Abbildung 1) wird, was sich schon aus der Entstehungsgeschichte der sozialen Sicherheit ergibt, vom Subsidiaritätsprinzip geprägt: kantonale oder kommunale Sozialhilfeleistungen kommen nur dann in Frage, wenn (noch) keine oder bloss ungenügende (primäre) Sozialversicherungsleistungen gewährt werden (Primat der Sozialversicherungen).

Dieses Koordinationsprinzip erweist sich – zumindest in dieser rudimentären, undifferenzierten Ausgestaltung – besonders in der heutigen rezessiven Wirtschaftsphase als doppelt problematisch:

2.1. Lücken und Mängel im Leistungssystem der Sozialversicherungen

Einerseits sind Lücken im Geltungsbereich der Leistungsbereich der Sozialversicherungsordnung wohl als systemimmanent zu bezeichnen: im Sozialversicherungsbereich gilt nämlich schergewichtig das Kausalitätsprinzip, wonach Leistungen grundsätzlich nur bei Eintritt klar definierter Risiken (Unfall, Krankheit, Tod...) ausgerichtet werden, während systemfremde Risiken keinen sozialversicherungsrechtlichen Schutz genießen. Doch selbst bei grundsätzlich erfassten Risiken sind

¹ Zum folgenden Abschnitt vgl. *Silvano Möckli*, Der Schweizerische Sozialstaat, Bern/Stuttgart 1988, S. 25, *Gerhard A. Ritter*, Der Sozialstaat – Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München 1989, S. 63 ff., und *Schulte/Trenk-Hinterberger*, Sozialhilfe – Eine Einführung, 2. Aufl., Heidelberg 1986, S. 42.

² Die Regelung in Art. 6 Abs. 1 ELG, «Armenbehörden» als EL-Organ ausdrücklich auszuschliessen, lässt sich wohl nur mit dem Bemühen des Gesetzgebers erklären, keinen Zusammenhang zwischen den Ergänzungsleistungen und der offenbar als anrühlich verstandenen Armenpflege herstellen zu wollen.

³ Der Verfassungs- und Gesetzgeber hat sich im Bereich der Sozialhilfe – vom Erlass sozialhilferechtlicher Bestimmungen für Asylanten und Auslandschweizer abgesehen – mit der verfassungsrechtlichen Verankerung des Wohnortsprinzips und der Schaffung eines Zuständigkeitsgesetzes (Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger) begnügt.

Abbildung 1:

Grobübersicht über die wichtigsten Unterschiede von Sozialversicherung und Sozialhilfe im schweizerischen System der sozialen Sicherheit⁴

	Sozialversicherungssystem	Sozialhilfesystem
Leistungsart	Schwer gewichtig wirtschaftliche Leistungen materieller (z.B. Renten, Taggelder) oder immaterieller Natur (z.B. Eingliederungsmassnahmen der IV)	Neben wirtschaftlicher auch persönliche Hilfe (d.h. nach den Methoden der Sozialarbeit erbrachte Beratung und Betreuung auch in nichtwirtschaftlichen Notlagen)
Leistungsgrund	Kausalitätsprinzip: Ausgangspunkt bilden bestimmte Ursachen (Krankheit, Unfall, Invalidität), die einen zu deckenden Schaden hervorgerufen haben (teilweise Ausnahmen: AHV, IV) ⁵	Finalitätsprinzip: Tatsache der Hilfsbedürftigkeit löst Leistung aus, nicht deren Ursache
Leistungsziel	Bewegt sich zwischen der Garantie eines sozialen Existenzminimums und der Garantie einer angemessenen Fortsetzung des gewohnten Lebensstandards	Garantie eines sozialen Existenzminimums
Leistungsbemessung	Ausrichtung vorwiegend typisierter Geldleistungen, die auf einer Abstraktion der individuellen Bedürfnisse beruhen (Ausnahmen: AHV/IV-Ergänzungsleistungen, ausserordentliche AHV/IV-Renten)	Individualisierungsprinzip: Leistung richtet sich nach den Besonderheiten des Einzelfalls (wie Alter, Gesundheit, Familiengrösse und -struktur, Einkommensverhältnisse und -möglichkeiten u.a.m.), wobei Bedürftigkeit nachgewiesen werden muss
Finanzierung	Gemischte Finanzierung (z.T. Beitrags-, z.T. Steuerfinanzierung)	Reine Steuerfinanzierung
Rechtsschutz	Unabhängiger, verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	Weitgehend verwaltungsinterner Rechtsschutz

Leistungslücken (wie die beispielhafte Aufzählung in Abbildung 2 zu belegen versucht) unvermeidlich, sei es auch nur, weil das Legalitätsprinzip⁶ eine positivrechtliche Verankerung der Leistungstatbestände voraussetzt, was bei neu auftauchenden Teilrisiken (und den entsprechend benötigten neuen Leistungen) u.U. langwierige Gesetz- und Verordnungsgebungsverfahren auslöst, während deren Dauer keine Leistungen ausgerichtet werden.⁷ Nicht zu unterschätzen ist schliess-

lich auch die Gefahr, die sich aus der strikten Kompetenzaufteilung zwischen Bund (Sozialversicherungen) und Kanton (Sozialhilfe) ergibt, dürften Bundesbehörden doch bei knappem Finanzhaushalt versucht sein,

- auf der Rechtsetzungsebene durch Kürzungen im sozialversicherungsrechtlichen Leistungsreich,⁸
- auf der Rechtsanwendungsebene durch eine strenge(re) Vollzugspraxis,

Kosten auf die Sozialhilfe zu verlagern, somit zu «kantonalisieren».

4 Vgl. hierzu auch Hans Peter Tschudi, Sozialversicherung und Sozialfürsorge, SZS 28 (1984) 4 ff., und Felix Wolfers, Grundriss des Sozialhilferechts, Bern/Stuttgart/Wien 1993, S. 33 ff.

5 Zum Finalitätsprinzip in AHV und IV vgl. Alfred Maurer, Schweizerisches Sozialversicherungsrecht, Band 1, Allgemeiner Teil, Bern 1979, S. 276.

6 Das Legalitätsprinzip bedeutet u.a., dass die Verwaltung Leistungen nur aufgrund eines gültigen Rechtssatzes ausrichten darf (sog. Vorbehalt des Gesetzes).

7 Dies gilt beispielsweise für neuartige (häufig kostenintensive) medikamentöse Behandlungen, die erst mit der Aufnahme in die entsprechenden Erlasse (Arzneimittel-, Spezialitätenliste) von den Krankenkassen übernommen werden.

8 Vgl. den mit Bundesbeschluss vom 19. März 1993 revidierten Art. 22 Abs. 1^{bis} AVIG, der den Entschädigungssatz in der Arbeitslosenversicherung reduziert.

9 Zu erdulden sind z.B. repressiv-misstrauische Überwachungsmaßnahmen von Sozialhilfebehörden: so haben die Walliser Armenkommissionen «über die Unterstützten und ihre Familien eine wirksame und ständige Kontrolle» auszuüben (Art. 38 Abs. 2 des Walliser Gesetzes vom 2. Juni 1955 über die öffentliche Armenpflege).

10 Gemäss einer im Kanton Bern durchgeführten Armutsstudie liegt die Quote der Nichtbezüger von Unterstützungsleistungen bei über drei Vierteln der einkommensschwachen Haushalte, vgl. hierzu und zur Dunkelzifferproblematik im allgemeinen Höpfinger/Wyss, Am Rande des Sozialstaates, Bern/Stuttgart/Wien 1994, S. 178 ff. (182 f.).

11 Vgl. hierzu die Literaturhinweise in: Wolfers, a.a.O. (Anm. 4), S. 78.

12 Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 2. Aufl., Zürich 1988, S. 39 ff., Rz. 127 ff. Zur verfassungskonformen Auslegung im allgemeinen vgl. auch Jörg Paul Müller, Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie, Bern 1982, S. 67 ff.

13 Und selbstverständlich auch des kantonalen Sozialhilferechts, doch bleibt dieser Aspekt hier ausgeklammert, da er ausserhalb des eigentlichen Zusammenspiels von Sozialversicherungen und Sozialhilfe steht.

14 Vgl. etwa Art. 47 Abs. 1 AHVG, Art. 95 Abs. 2 AVIG, Art. 11 Abs. 2 FLG oder Art. 49 IVG.

15 Die heutige Praxis des Bundesgerichtes (vgl. BGE 116 V 12) dürfte wohl in den meisten Fällen zu befriedigenden Resultaten führen, da ein gewisser Schematismus allerdings nicht von der Hand zu weisen ist, erscheint eine letzte verfassungsrechtliche Garantie – je nach Einzelfall – nicht von vornherein als sinnlos.

16 In Frage kommen etwa die Menschenwürde, die Rechtsgleichheit, die persönliche Freiheit oder Art. 48 BV.

17 Zurzeit beschäftigt sich eine Arbeitsgruppe der nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit mit der Ausarbeitung einer Kommissionsinitiative zur Verankerung eines Rechts auf Existenzsicherung in der Bundesverfassung (Weiterbehandlung der parlamentarischen Initiative Goll vom 17. Juni 1992). M.E. wäre der erweiterte Begriff des Rechts auf Sozialhilfe (statt Existenzsicherung) vorzuziehen, da damit auch die Normierung der persönlichen Hilfe möglich würde.

2.2. Lücken und Mängel im Leistungssystem der Sozialhilfe

Andererseits werden diejenigen Personen, die durch die Maschen des primären sozialen Leistungsnetzes fallen, von der kantonalen Sozialhilfe aber nur ungenügend aufgefangen: Das geltende Sozialhilferecht fällt in der Tat durch eine Vielzahl von Ermessens- und Beurteilungsspielräumen sowie durch fehlende inhaltliche Kriterien zur Hilfebemessung auf, weist mit anderen Worten eine sehr geringe normative Dichte auf, die den Sozialhilfebehörden im Einzelfall (etwa bei der Bedarfsprüfung oder der Erteilung von Auflagen) ein beträchtliches Willkürpotential eröffnet. Dieses Willkürpotential dürfte nun um so eher ausgeschöpft werden, als von der Beschäftigungskrise besonders betroffene Randgruppen den Kostendruck in der Sozialhilfe, den zur Zeit allein Kantone und Gemeinden zu erleiden haben, erhöhen. In dieser präventiv-abschreckenden Rechtslage, die mit anderen sozialhilferechtlichen Bestimmungen noch akzentuiert wird (z.B. die oftmals Schamgefühle weckende Verwandtenunterstützungspflicht, das Kommunalprinzip, das in kleinen Gemeinden zu einer belastenden Beziehungsnähe zwischen Hilfesuchendem und Sozialhilfeorgan führen kann, oder die strikten Gehorsams- und Duldungspflichten von Sozialhilfebezügern⁹⁾, scheint ein gewichtiger Grund für die hohe Dunkelziffer¹⁰⁾ in der Sozialhilfe zu liegen, die zweifellos als Ausdruck des heute ungenügenden Zusammenspiels von Sozialversicherungen und Sozialhilfe verstanden werden kann und muss.

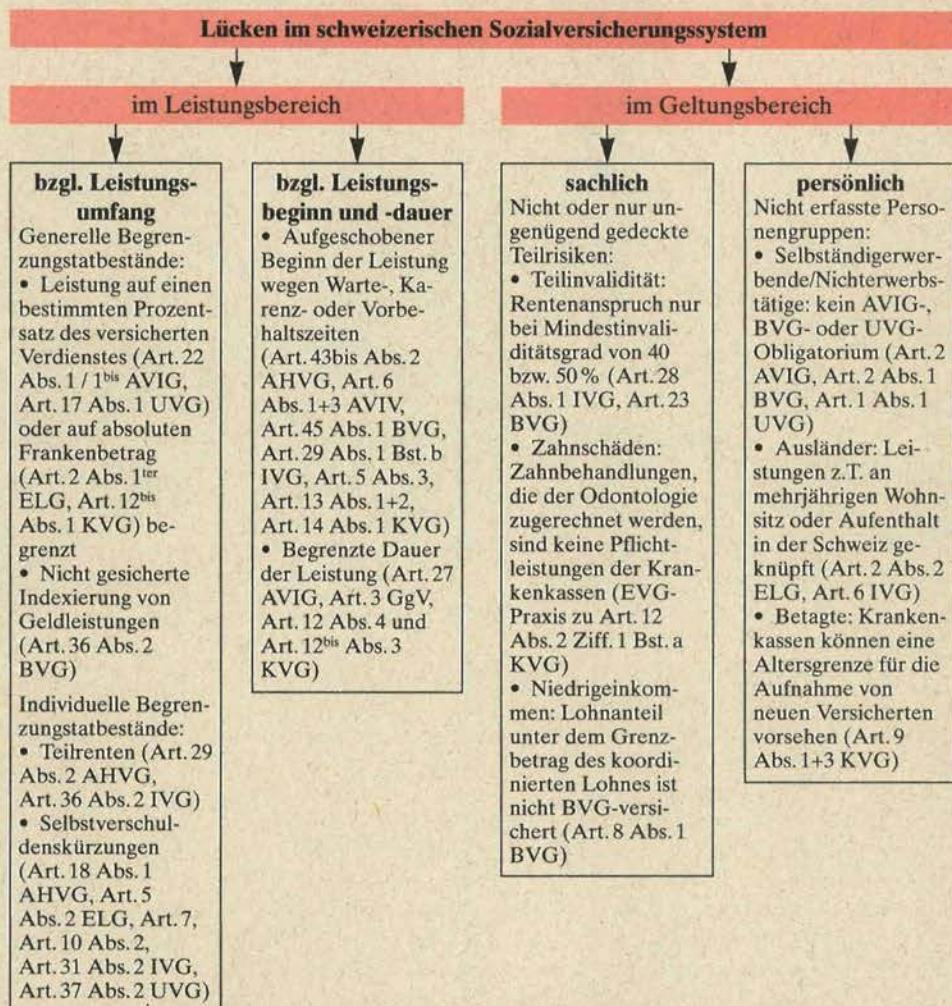
3. Lösungsansätze im Zusammenspiel von Sozialversicherungen und Sozialhilfe

3.1. Auf Verfassungsebene

Ein verfassungsmässiges Recht auf Sozialhilfe – das (auf wirtschaftliche Teilgehälter beschränkt) wohl in der Lehre,¹¹⁾ nicht aber in der Rechtsprechung anerkannt wird – dürfte schon deshalb eine gewisse Harmonisierung zwischen Sozialversicherung und Sozialhilfe herbeiführen, als aus der Überordnung der Verfassung das Gebot der grundrechtskonformen Auslegung fließt: alle der Verfassung untergeordneten Rechtssät-

Abbildung 2:

Schematischer Überblick über die Lücken im schweizerischen Sozialversicherungssystem



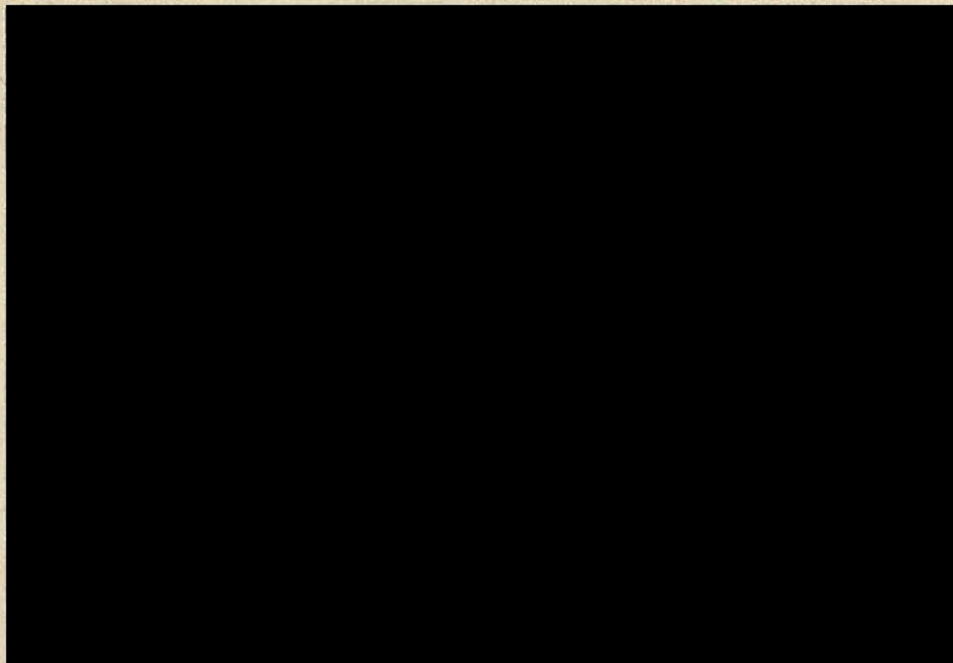
ze – wie eben auch Sozialversicherungsrecht des Bundes – sind bei ihrer Auslegung auf die «übergeordneten Wertentscheidungen der Verfassung auszurichten».¹²⁾ Dieses Verfassungsprinzip bedeutet insbesondere, dass bei der Auslegung von unbestimmten Gesetzesbegriffen des Bundessozialversicherungsrechts¹³⁾ dasjenige Auslegungsergebnis vorzuziehen ist, welches am ehesten mit dem Grundrecht auf Sozialhilfe vereinbar erscheint. Als Beispiel sei die «grosse Härte» herangezogen, bei deren Vorliegen verschiedene sozialversicherungsrechtliche Erlasse¹⁴⁾ die Möglichkeit eröffnen, auf die Rückerstattung unrechtmässig bezogener Leistungen zu verzichten: in grundrechtskonformer Auslegung ist eine «grosse Härte» immer dann anzunehmen, sobald die Rückerstattung den Pflichtigen unter das soziale Existenzminimum absinken liesse.¹⁵⁾

Ist dieser Ausfluss einer grundrechtlichen Anerkennung in seiner (harmonisierenden) Bedeutung nicht zu unterschätzen, so kann hingegen in der Frage nach dem verfassungsrechtlichen Aufhänger eines Grundrechts auf Sozialhilfe nicht viel mehr als eine sophistische Spielerei gesehen werden, bleibt doch weitgehend ohne praktische Bedeutung, ob nun das Bundesgericht ein Recht auf Sozialhilfe als ungeschriebenes Grundrecht bezeichnet bzw. aus geltenden Verfassungsnormen und -prinzipien herleitet¹⁶⁾ oder ob der Verfassungsgeber einen grundrechtlichen Anspruch explizit in die Bundesverfassung aufnimmt.¹⁷⁾

3.2. Auf Gesetzesebene

3.2.1. Materieller Lösungsansatz

Eine verfeinerte Abstimmung im Zusammenspiel der sozialversicherungs- und sozialhilferechtlichen



Arm sein heisst meist auch, einsam sein.

(Foto: CIRIC, Lausanne)

Leistungssysteme dürfte zudem dadurch zu erreichen sein, dass von der strengen Zweiteilung von bundesrechtlicher Sozialversicherung und kantonrechtlicher Sozialhilfe abgesehen wird, der Bund somit auch im Bereich der Sozialhilfe legiferiert. Dabei wären vorab zu definieren:

- die *allgemeinen* sozialhilferechtlichen Mindestleistungen, wobei insbesondere die Leistungsstruktur, d.h. diejenigen Ausgabeposten, die von der Sozialhilfe zwingend zu decken sind (Miete, Lebenshaltung usw.), zu bestimmen wären, während beispielsweise die betragsmässige Festsetzung von pauschalisierten Ausgabeposten (wie Taschengeld) der kantonrechtlichen Normierung überlassen werden könnten;
- die *besonderen* Auffang- und Anschlussysteme, die in Teilbereichen eine angemessene Fortsetzung der bundesrechtlichen Sozialversicherungsleistungen darstellen: zu denken ist beispielsweise an materielle (Zusatztaggelder) wie immaterielle Leistungen (Beratung und Betreuung) für Langzeitarbeitslose, die als Ausgesteuerte aus dem System der bundesrechtlichen Arbeitslosenversicherung fallen. Wohl besteht in manchen Kantonen die Möglichkeit, nach der bundesrechtlichen Aussteuerung sog. Arbeitslosenhilfe zu beziehen,¹⁸ welche in Höhe und Dauer aber ebenfalls begrenzt sind und ein sozialhilferechtliches Auf-

fangssystem deshalb nicht überflüssig erscheinen lassen.

Um solches Leistungsrecht soziale Realität erfahren zu lassen, wären flankierende Bestimmungen zur Organisation (Regionalisierung der Organisationseinheiten, Professionalisierung der Beratungs- und Betreuungsstrukturen), zum Rechtsschutz (Beschwerdemöglichkeit an gerichtliche Instanz) und allenfalls zur Finanzierung (Beteiligung des Bundes) zu erlassen. Insbesondere eine finanzielle Mitbeteiligung des Bundes dürfte den Anreiz erhöhen, Leistungslücken auf der Ebene der Sozialversicherungen zu schliessen und auf Bestimmungen, die im Einzelfall zur Sozialhilfeabhängigkeit führen können (z.B. die auch in der Lehre kritisierten Grobfahrlässigkeitskürzungen¹⁹), zu verzichten.

3.2.2. Formeller Lösungsansatz

Als bestechende Möglichkeit einer formellen Umsetzung der dargestellten Lösungsansätze drängt sich ein Rahmengesetz auf, dessen Vorzug gerade in der Vereinbarkeit mit föderalistischen Strukturen liegt, weil sich sozialhilferechtliche, eine minimale Einheitlichkeit gewährenden Mindeststandards des Bundes zwanglos mit weitergehenden, besondere regionale oder lokale Bedürfnisse berücksichtigenden Hilfsangeboten der Kantone verbinden lassen. Voraussetzung ist allerdings

die Errichtung einer verfassungsrechtlichen Kompetenznorm, auf die eidgenössisches Sozialhilferecht abgestellt werden könnte, hat sich doch der Verfassungsgeber in Art. 3 BV für das System der Einzelermächtigung des Bundes durch die Bundesverfassung entschieden. Immerhin sei festgehalten, dass Mitte der siebziger Jahre eine Bundeskompetenz (Art. 34^{novies} Abs. 1 BV) im gewichtigen Teilbereich der «Arbeitslosenfürsorge» geschaffen wurde, die der Bundesgesetzgeber aber bis heute – aus welchen Gründen auch immer – nie angerufen hat, obwohl die «besonderen Verhältnisse», die nach bundesrätlicher Botschaft²⁰ eine Legiferierung des Bundes zu rechtfertigen haben, mit der heutigen Arbeitsmarktsituation sicher als gegeben zu betrachten sind.

4. Schlussbemerkung

Die Anerkennung eines grundrechtlichen Anspruchs auf Sozialhilfe, flankiert durch ein eidgenössisches Sozialhilfe-Rahmengesetz, kann um so eher als erster Schritt zu einem abgestimmteren Zusammenspiel von Sozialversicherung und Sozialhilfe bezeichnet werden, als sich beide Massnahmen – im Gegensatz etwa zum Postulat nach einem garantierten Mindesteinkommen – nahtlos in das bestehende System der sozialen Sicherheit einbetten lassen. Es bleibt daher zu hoffen, dass in einer Zeit, in der sozialstaatliche Moratorien diskutiert werden, ein politischer Wille und ein Konsens gefunden werden kann, um diesen für die schweizerische soziale Sicherheit nicht unbedeutenden (Fort-)Schritt auch wirklich zu vollziehen. ■

18 Vgl. hierzu Gerhard Gerhards, Die soziale Sicherung der Arbeitslosen, Soziale Sicherheit Nr. 2/1993, S. 14 f.

19 Vgl. Alfred Maurer, Bundessozialversicherungsrecht, Basel/Frankfurt a.M. 1993, S. 21. 183. Nach einem neuesten, noch nicht publizierten Bundesgerichtsentscheid sollen allerdings keine Grobfahrlässigkeitskürzungen mehr verfügt werden dürfen (vgl. den Hinweis in: Soziale Sicherheit Nr. 1/1994, S. 3).

20 Vgl. die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Änderung der Bundesverfassung für eine Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung, BBl 1975 II 1579.